

일본의 지방소비세

박 군 조

행정자치부 지방세정팀 서기관

1. 들어가는 말

지방재정 확충과 세원편제 시정을 위한 하나의 방안으로 「지방소비세」의 도입이 논의되고 있다.

제1 방안으로는 현행 국세인 부가가치세의 일정률을 공동세로 하여 지방소비세화 하는 방안이다. 즉, 약 41조원에 이르는 부가가치세의 10% 정도를 공동세로 한다는 것이다.

제2 방안으로는 부가가치세의 일부 세원을 지방에 이양하여 지방소비세화 하는 방안으로 소매· 숙박·음식업 등을 들고 있다.

제2 방안은 일본에서 운영하고 있는 지방소비세와 비슷한 형태를 갖는 바 이하에서는 현행 일본의 지방소비세 제도를 개관해 보고 지급까지 운영상 나타난 과제와 전망을 소개하고자 한다. 본 고를 작성함에 있어서는 일본의 『지방세, 2007년 11월호』 『지방소비세의 과제와 전망(가고시마대학교 법문학부 朴源 준교수)』을 참고했음을 밝힌다.

II. 지방소비세 개요

日本の 지방소비세는 활력 있고 풍부한 복지사회의 실현을 목표로 1994년 가을 세제개혁의 일환으로서 지방분권, 지역복지의 충실 등을 위해 지방세원의 충실을 도모하는 관점에서 소비 양여세에 대신하여 창설된 세목이다.

지방소비세에는 과세자산의 양도 등에 관한 소비세액에서 仕入(매입)등에 따른 소비세액등을 공제한 후의 소비세액을 과세표준으로 하는 양도할과 소비화물에 관한 소비세액을 과세표준으로 하는 화물할이 있다.

(1) 납세의무자

- ① 양도할 : 과세자산의 양도등을 행한 사업자
- ② 화물할 : 과세화물을 보세지역으로부터 인취한 자

(2) 과세객체

- ① 양도할 : 과세자산의 양도등을 행한 사업자가 개인사업자의 경우에 있어서는 원칙으로 그 주소지 소재의 도부현이 당해 사업자가 법인의 경우에 있어서는 원칙으로 그 본점 등의 소재지 소재의 도부현이 과세
- ② 화물할 : 보세지역 소재의 도부현이 과세

(3) 과세표준

- ① 양도할 : 양도자산의 양도등에 관한 소비세액에서 매입 등에 관한 소비세액등을 공제한 후의 소비세액
- ② 화물할 : 과세화물에 관한 소비세액

(4) 세율 : 100분의 25(소비세율 환산 1%)

- (5) **청산** : 도부현은 그 지방소비세액에 상당하는 액에 대하여 상업통계의 소매연간 판매액, 서비스 산업 기본통계의 서비스업 대 개인 사업수입액, 국세조사의 인구 및 사업소·종업원수에 의해 도부현간에 청산을 행한다. 이 때의 지표는 상업통계와 서비스업기본통계는 6/8, 인구는 1/8, 종업원수(사업소·기업통계)는 1/8의 가중치가 적용된다.
- (6) **교부** : 도부현은 청산을 행한 후의 금액의 1/2에 상당하는 액을 도부현내의 시정촌에 대하여 국세조사에 의한 인구(1/2)와 종업원수(1/2, 사업소·기업통계)로 안분하여 교부하는 구조이다.

Ⅲ. 지방소비세의 과제와 전망

1. 논의의 관점

지방소비세가 도도부현세로 창설되고 나서 이미 10년 이상 경과했다. 그러나, 지역주민의 인지도는 극히 낮고 도도부현에 있어서 징세 인센티브는 거의 없다. 그 원인은 지방소비세가 어디까지나 소비세의 「일부」인 것처럼 운용되고 있는 현실에 있을 것이다.

그 한편으로 소위 「삼위일체 개혁」의 틀 속에서 세원이양을 분권개혁의 관점에서 보면 불충분한 상태에 머물고 있다는 것에서 지방소비세의 확충을 구하는 요구의 목소리는 이미 절정에 달하고 있는 감조차 든다.

세원이양의 제1단계가 주민세의 비례세율화에 의해 달성된 경위를 더듬어 보면 지방소비세는 응징성과 수입 조달력, 그리고 과세 베이스의 보편성과 부동성에 있어 다른 어떤 세목보다도 유력할 것이다.

제2단계의 세원이양이 지방소비세에 의해 이루어져야 한다고 하는 인식은 거의 공통하고 있는 것은 아닐까.

그러나, 지방소비세를 도도부현 기간세의 하나로서 위치짓기 위해서는 극복해야 할 과제도 적지 않다. 그것은 지방소비세가 동시에는 구현하기 어려운 2개의 이상을 추구하지 않으면 안 되는 운명하에서 탄생했기 때문이다.

이 점에서 지방소비세의 과제에 관한 이제까지의 논의를 지방소비세의 「소비형 부가가치세로서의 측면」과, 「지방세로서의 측면」으로 나누어 정리하고 일정의 개혁방향을 전망해 본다.

2. 「소비형 부가가치세」로서 지방소비세

지방소비세는 소비형 부가가치세로서 탄생했다. 소비형 부가가치세는 “국민경제의 최종 소비를 개념적인 과세표준으로 하고 그기에 대한 세액을 중간 거래의 단계에서 징수하면서 최종적인 조세부담을 前轉의 구조를 통해 최종 소비자에게 구하는 간접 소비과세의 한 형태”이다. 간접 소비과세의 제 형태 중에서 소비형 부가가치세가 이론적으로 더욱 우수하다고 평가되고 있지만 그 이유의 하나로 소비자 선택에 있어 중립을 들 수 있다.

소비자 선택에 있어 중립은 소비자가 직면하는 세율이 동등할 때 확보된다. 이 때문에 소비형 부가가치세는 仕向地(발송지)원칙에 기초하여 실시되는 것이 요구된다.

仕向地원칙이라는 것은 “移出에 관해서는 면세(제로 세율)로 하고, 移入에 대해서는 이입단체의 세율로 과세한다”고 하는 약속이다.

이 경우, 이출단체와 이입단체의 세율이 같다면 소비자 선택에 있어 중립은 원산지 원칙(이출단체의 세율에 의한 과세)에 의해서도 확보된다. 결국, 현행 지방소비세의 세율은 모든 도도부현에서 동일한 것이므로 소비자 선택에 있어 중립만을 생각한다면 仕向地 원칙이든 원산지 원칙이든 좋다는 것으로 된다.

그러나, 지방소비세는 세수의 귀속에 관해서도 仕向地 원칙을 유지하는 것을 요구하였다. 결국, 중간 거래단계에서 징수된 세수를 중간거래가 행해진 단계가 아닌 최종 소비가 행해진 단계에 귀속시키는 것을 요구하였던 것이다.

왜냐하면, 지방소비세는 중간거래(내지 기업 활동)에 대하여는 아니고 최종 소비에 대하여 부담을 구하는 소비형 부가가치세 이므로 타 단체의 최종소비에 대한 과세주권은 인정되지 않는 것으로 판단되었기 때문이다.

조세계계를 갖지 않는 도도부현에 있어 移出財에 대하여 중간단계에서 징수한 세원을 환부하고, 이입재에 대하여 자기 도도부현의 세율로 하는 것은 거의 불가능하다. 지방소비세는 이 문제를 청산의 구조를 채용하는 것에 의해 우회적으로 해결했다.

청산이라는 것은 “국가로부터 도도부현에 지불한 지방소비세를 각 도도부현 마다의 「소비에 상당하는 액」에 따라 안분하고, 다른 도도부현에 관계하는 부분을 그 도도부현에 지불하는 구조”이다. 이 청산에 의해 각 도도부현에는 지방소비세 총액 중 그 도도부현의 「소비에 상당하는 액」에 맞는 부분만이 귀속하는 것으로 된다. 따라서, 세수 귀속에 있어 仕向地원칙이 유지될까 어떨까는 무엇을 가지고 「소비에 상당하는 액」으로 할까에 달려있다.

현행 제도에 있어 「소비에 상당하는 액」, 결국 지방소비세의 청산기준은 마크로 통계(6/8), 인구(1/8) 및 종업원수(1/8)의 3가지이다(괄호내의 숫자는 각각의 기준이 적용되는 지방소비세의 비율).

마크로 통계로서 이용되고 있는 것은 소매 연간판매액(상업통계)과 서비스업 대 개인사업 수입액(서비스업 기본통계)의 2가지이지만 이들은 최종 소비지의 완전한 지표는 아니다.

첫 번째로, 마크로 통계에는 기술적인 한계가 있다. 결국, 본래부터 제외해야 할 중간투입이 포함되기도 하고 역으로 포착해야 할 최종판매가 제외되기도 할 수가 있다. 예를 들면, 최종판매로서 집계된 財가 사업용에 공해지는 경우에는 전자에 해당하고 통계조사의 대상으로 되어있지 않은 소매사업자에 의해 행해지는 최종판매는 후자에 해당한다.

두 번째로, 지방소비세는 모든 최종판매에 대하여 과세되고 있는 것은 아니다. 소비과세로서의 성격이나 정책적인 배려에서 일정한 것은 비과세로 되어있다.

또한, 소위 영세사업자에게는 납세의무가 없다. 따라서, 최종판매를 정확하게 포착한 마크로 통계가 존재한다고 하여도 그 최종판매를 지방소비세의 과세매상과 일치시키기 위해서는 일정한 조정이 필요하게 된다.

세 번째로, 지방소비세의 경우에는 소비세와 달리 최종 판매지는 필히 최종 소비지를 의미하지 않는다. 통신판매, 월경(越境)구입 등이 그 예로 된다. 이 때문에 仕向地 원칙을 엄밀하게 보증하는 청산기준을 얻기 위해서는 최종 소비지까지 확인할 수 있는 마크로 통계가 필요하게 될 것이다.

이처럼, 포착이 불완전한 마크로 통계를 출발점으로 그기에 필요한 조정을 실시하여 지방소비세 과세대상에 일치시킨다고 하여도 역시 구입한 재의 최종 소비지를 확인하지 않으면 지방소비세는 완전한 소비형 부가가치세로는 될 수 없는 것이다.

그렇지만, 지방소비세의 1/4의 청산기준은 전술한 대로 인구와 종업원수이지만, 이들이 과연 「소비에 상당하는 액」에 관련하는 지표일까 어떨까에 관해서는 논의의 여지가 있을 것이다.

이 배경으로는 지방소비세 창설 당시 마크로 통계로 포착될 수 있는 최종소비는 거의 3/4은 아닐까 하는 판단이 있었던 것이나 지방소비세의 전신인 소비양여세의 양여기준이 인구와 종업원 수였다는 것 등을 들 수 있다.

마크로 통계로 포착할 수 없는 최종소비를 보완적으로 포착하는 지표로서 인구는 어느 정도 설득력이 있는 것처럼 보이지만 종업원수는 마크로 통계의 불완전한 부분을 오히려 증폭시키고 있는 것은 아닐까. 왜냐하면, 어느 단체에 거주하는 종업원이 직장이 위치하는 다른 단체에서 월경 구입한 경우에는 仕向地 원칙에 위배하는 청산기준이 2회 이용되는 것으로 되기 때문일 것이다.

3. 지방세로서의 지방소비세

지방소비세는 「지방분권을 추진하고 지역복지를 충실시키기 위한 지방세원 충실의 구체적인 방안」으로 창설되었다.

분권을 추진하고 복지를 충실시키는 지방세의 역할을 둘러싸고는 여러 가지 논의가 있을 수 있지만 여기에서는 지방단체의 세율결정권과 징세노력, 그리고 주민의 視認性에 언급하고 싶다.

왜냐하면, 지방단체가 징수규모를 쌓아갈 때 가장 유효한 결정적인 국면은 세율 결정이고, 그 징수 규모는 스스로의 책임과 노력에 의해 달성한 쪽이 바람직하다고 생각되기 때문이다. 또한, 지방단체의 설명 책임과 주민의 감시와의 사이의 긴장관계를 높이기 위해서는 주민의 시인성을 빠트릴 수 없다.

현행 제도 하에서는 도도부현에 지방소비세의 세율결정권은 없다. 이에 관해서는 우선 제1로 현행 제도 하에서 도도부현에 세율결정권을 부여한 경우 전 단계 세액공제의 틀이 잘 기능하지 않는다고 하는 문제를 지적할 필요가 있다.

결국, 현행 지방소비세는 국가의 「소비세액」을 과세표준으로 하고 있고, 전 단계 세액공제를 인정하고 있지 않기 때문에 도도부현 사이에서 세율이 다른 경우에는 사업자에게 소위 「益稅」 또는 「損稅」가 발생한다.

이 점을 간단한 수치의 예에 의해 확인해 보자. <표1>은 갑현의 사업자 A가 을현의 사업자 B에게 어느 재를 100엔에 양도하고 B는 을현의 소비자 C에게 그 재를 200엔에 양도한 경우의 세액 계산을 보여주고 있다. 이 경우 C가 부담한 지방소비세액은 4엔이지만 A와 B가 국가에 납부하는 지방소비세액은 합계로 3엔이고, B에게 1엔의 익세가 발생하고 있다(을현의 세율이 갑현보다 낮은 경우는 역으로 B에게 손세가 발생한다).

이와 같은 현상을 방지하기 위해서는 지방소비세도 소비세와 똑같이 과세표준을 「대가의 액」으로 바꾸어 전 단계 세액공제를 인정하면 좋다.

【표1】 지방소비세의 과세표준을 「소비세 액」으로 한 경우

구 분	갑현(세율 : 25%)	을현(세율 : 50%)	
	사업자 A의 납부세액	사업자 B의 납부세액	소비자 C의 부담세액
소비세	$100 \times 4\% = 4\text{엔}$	$200 \times 4\% - 4 = 4\text{엔}$	$200 \times 4\% = 8\text{엔}$
지방소비세	$4 \times 25\% = 1\text{엔}$	$4 \times 50\% = 2\text{엔}$	$8 \times 50\% = 4\text{엔}$
합 계	5엔	6엔	12엔

【표2】 지방소비세의 과세표준을 「대가의 액」으로 한 경우

구 분	갑현(세율 : 1%)	을현(세율 : 2%)	
	사업자 A의 납부세액	사업자 B의 납부세액	소비자 C의 부담세액
소비세	$100 \times 4\% = 4\text{엔}$	$200 \times 4\% - 4 = 4\text{엔}$	$200 \times 4\% = 8\text{엔}$
지방소비세	$4 \times 25\% = 1\text{엔}$	$200 \times 2\% - 1 = 3\text{엔}$	$200 \times 2\% = 4\text{엔}$
합 계	5엔	7엔	12엔

구 분	갑현(세율 : 1%)	을현(세율 : 2%)	
	사업자 A의 납부세액	사업자 B의 납부세액	소비자 C의 부담세액
소비세	$100 \times 4\% = 4\text{엔}$	$200 \times 4\% - 4 = 4\text{엔}$	$200 \times 4\% = 8\text{엔}$
지방소비세	$100 \times 2\% = 2\text{엔}$	$200 \times 1\% - 2 = 0\text{엔}$	$200 \times 1\% = 2\text{엔}$
합 계	6엔	4엔	10엔

두 번째로, 도도부현에 세율 결정권을 부여한 경우에는 청산시스템도 병행할 필요가 있다. <표2>의 하단은 을현의 사업자 D가 갑현의 사업자 E에게 어느 재를 100엔에 양도하고, E는 갑현의 소비자 F에게 그 재를 200엔에 양도한 경우의 세액계산을 보여주고 있다.

<표2> 전체에서 생각해 보면 청산 대상액은 6엔이고, 갑현과 을현에 귀속해야 할 세수는 각각 2엔과 4엔이다. 그렇지만 갑현과 을현의 「소비에 상당하는 액」은 각각 210엔과 212엔이고, (사업통계는 세 포함하여 집계된다) 이것을 기초로 갑현과 을현에 귀속하는 세수를 계산하면 각각 약 2,986엔과 3,014엔으로 된다.

결국, 갑현과 을현의 세율의 차이가 거의 반영되지 않은 것이다.

사업통계에서 적정한 청산기준(안분비율)을 이끌어 내기 위해서는 각 현의 소매 대상액은 세금을 제외한 금액으로 되돌리고, 그것을 그 현의 지방소비세율로 가중치를 계산한 것을 「소비에 상당하는 액」으로 하지 않으면 안 된다. <표2>의 예에서 말하면 갑현과 을현의 「소비에 상당하는 액」은 각각 200엔과 400엔으로 되고, 안분비율은 200/600과 400/600으로 된다.

그러면 3번째로 앞에서의 관심과도 관계하지만 지방소비세의 세율이 도도부현 사이에서 다르게 되어있다고 하여도 소비자 선택에 있어 중립은 담보될까. 주민의 구입행동이 하나의 단체에 한정된 경우에는 문제없지만 세율이 낮은 단체의 통신판매사업자로부터의 구입이 常態化하면 중립은 교란될 것이다.

이것을 방지하기 위한 방법으로서 예를 들면 소매사업자에 대하여 일정금액 이상의 소매를 행할 때에는 구입자의 거주현의 확인을 의무지우는 것이 생각된다. 아울러 구입자가 타현의 거주자인 경우에는 구입자 현의 세율로 과세하고 그 매상을 통상의 매상과 구분하는 것도 필요할 것이다.

그러면, 지방소비세의 납부에 있어서는 양도할도 화물할도 「소비세의 납부의 예에 의해 소비세 납

부와 함께 국가에 납부」하는 것으로 되어있다. 다만, 양도할에 있어서는 「당분간」의 조치로 되어있지만 이것은 사업자의 납세협력 비용을 경감하기 위한 것이라고 설명된다. 그러나, 결과적으로 도도부현의 징세 인센티브를 멸살하는 요인으로 되므로 빨리 바꾸어야 할 것이다.

최후로, 주민의 시인성에 관해서이지만, 内稅방식 혹은 「소비세 등」으로 5%라는 표기가 관행으로 되어있는 것을 생각하면 지방소비세의 인지도를 높이는 것은 그렇게 간단한 것은 아니다.

지방소비세의 결정권을 도도부현에 부여하고 각현의 세율에 차이가 나온 때에는 비로소 주민의 지방소비세에 대한 시인성과 재정운영에 대한 감시 기능이 높아질지도 모른다.

4. 마무리

앞에서의 논의는 상호간에 깊이 얽혀 있다. 가장 전형적인 예는 세율결정권의 문제일 것이다. 분권의 시점에서 보면 도도부현에 세율결정권을 부여한 쪽이 더 바람직스럽지만 그렇게 되면 소비자 선택에 있어 중립과 세수 귀속에 있어 仕向地 원칙의 확보가 더욱 곤란하게 된다.

그러나, 세율결정권과 세무행정권을 도도부현에 부여하고 도도부현의 징세 인센티브를 높이는 것에 의해 도도부현의 자주적인 논의와 협력으로 지방소비세의 소비형 부가가치세로서의 측면을 강화해 가는 것은 할 수 없을 것이다.

예를 들면, 청산기준의 불합리한 부분에 의해 「損」을 하고 있는 도도부현에 자각이 생겨나고 보다 합리적인 청산기준을 제시하고 논리적으로 설득해 가는 것을 생각할 수 있다. 보다 합리적인 청산기준은 현행 통계의 가공으로부터 얻을 수 있을지도 모르고 도도부현 스스로 새롭게 작성하는 통계로 될지도 모른다.

혹은 사업자에 대하여 사업자에 대한 양도와 사업자 이외에 대한 양도의 구분 경리(또는 인보이스의 보존)를 의무지울 수 있으면 청산기준을 「사업자 이외에 대한 양도에 관한 지방소비세액」으로 변경하는 것에 의해 精度는 상당히 개선된다(〈표2〉의 예에서 보면, 갑현과 을현의 안분비율은 각각 2/6, 4/6).

더욱이 소비자에 대한 양도 중 일정금액 이상의 것에 관해서는 소비자의 거주단체의 확인과 거주단체의 세율에 의한 과세를 의무 지으면 그 지방소비세액을 소비자 거주단체의 「소비에 상당하는 액」에 포함되는 것이 가능하다.

물론, 납세협력 비용의 확대에 따른 사업자의 저항이 새로운 과제로서 부상할 것이다. 또한, 반복되지만 도도부현의 세율에 상위가 생기면 도도부현의 재정운영에 대한 감시도 엄하게 될 것이다. 도도부현이 설명 책임을 다하는 것에 의해 이들의 문제를 극복하는 것이 분권의 이상은 아닐는지. 🙏